Deutscher Bundestag **Drucksache 18/10043**

18. Wahlperiode 19.10.2016

Antrag

der Abgeordneten Nicole Maisch, Renate Künast, Markus Tressel, Dr. Konstantin von Notz, Tabea Rößner, Luise Amtsberg, Volker Beck (Köln), Katja Keul, Monika Lazar, Irene Mihalic, Özcan Mutlu, Hans-Christian Ströbele und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

Mehr Transparenz und Klarheit bei Buchungs- und Vergleichsportalen schaffen

Der Bundestag wolle beschließen:

I. Der Deutsche Bundestag stellt fest:

Buchungs- und Vergleichsportale im Internet erfreuen sich bei Verbraucherinnen und Verbrauchern einer großen Beliebtheit. Laut TNS-Infratest (2013) besuchen 72 Prozent der Internetnutzerinnen und Internetnutzer Vergleichsplattformen, um sich über bestehende Angebote oder Preise zu informieren, bevor sie ein Produkt oder eine Dienstleistung kaufen.[1] Auch Buchungsplattformen, also zum Beispiel „Online-Reiseveranstalter", erleichtern es Verbraucherinnen und Verbrauchern, komprimierte und nach individuellen Suchkriterien gesammelte Informationen zu finden. Nach einer aktuellen Studie (2016) werden bereits 50 Prozent aller Urlaube und 32 Prozent aller Pauschalreisen bei steigender Tendenz online gebucht.[2]

Gerade auf komplexen Märkten, zum Beispiel in den Bereichen Reisen, Telekommunikation, Energie oder Finanzen, mit einer Vielzahl an Anbietern und Produktvariationen können anbieterübergreifende Portale bei der Orientierung und Information helfen. Viele Verbraucherinnen und Verbraucher vertrauen auf die Angaben der Portalbetreiber und richten ihre Kaufentscheidung maßgeblich daran aus.

Deshalb sollten die Portale hohen Transparenzanforderungen hinsichtlich Preis, Zustandekommen des Rankings sowie ihrer Marktabdeckung gerecht werden. Für Verbraucherinnen und Verbraucher muss erkennbar sein, welche Leistung ein Portal bietet und welche nicht. Derzeit können Verbraucherinnen und Verbraucher oft nur schwer erkennen, ob sie auf einer Vergleichsplattform sind, deren Ziel es in der Regel ist, Transparenz über den kompletten Markt herzustellen, oder auf einer Buchungsplattform, die nicht den gesamten Markt abbildet, sondern lediglich Angebote von einer bestimmten Auswahl von Anbietern auf Provisionsbasis vermittelt. Dies hat auch eine Untersuchung des Marktwächters Digitale Welt verdeutlicht.[3]

---

[1] TNS Infratest (2013): www.tns-infratest.com/presse/presseinformation.asp?prID=3270

[2] FVW (2016): www.fvw.de/index.cfm?cid=18079&pk=158861&event=showarticle

[3] Marktwächter Digitale Welt (2016): www.verbraucherzentrale.de/mediabig/239497A.pdf

Das Landgericht München hat in seinem – bisher noch nicht rechtskräftigen – Urteil im Verfahren des Bundesverbands Deutscher Versicherungskaufleute gegen Check24 bestätigt, dass wichtige Informationen auf dem Portal fehlen und größere Transparenz darüber eingefordert, dass das Portal als Versicherungsmakler und mit Provisionen agiert.[4]

Eine Studie der EU-Kommission (2014) zeigt auf, dass fast zwei Drittel der Verbraucherinnen und Verbraucher bereits Probleme bei der Nutzung von Vergleichsplattformen hatten, meist verursacht durch unvollständige Informationen.[5] Laut dieser Studie machte weniger als die Hälfte der Plattformen transparent, ob sie den gesamten Markt oder nur eine bestimmte Vorauswahl von Anbietern abbilden. Verbraucherinnen und Verbraucher konnten nicht erfahren, ob und wenn ja, welche wirtschaftlichen Beziehungen es zwischen Portalbetreibern und Anbietern gibt. Nicht einmal ein Drittel der untersuchten Vergleichsplattformen gab Auskunft darüber, auf Basis welcher Vergleichskriterien sie zu ihren jeweiligen Ergebnissen kam. Die Vergleichskriterien (und insbesondere auch voreingestellte Kriterien) sind jedoch von großer Relevanz für die Verbraucherinnen und Verbraucher, um das Suchergebnis richtig einschätzen zu können. Aktuell gibt es weder konkrete Anforderungen an die Kriterien noch muss die Bewertung der Anbieter und Produkte standardisiert sein.

Ein weiteres Problem auf Buchungs- und Vergleichsportalen besteht für Verbraucherinnen und Verbraucher darin, dass sie Portalinhalte und auf dem Portal platzierte Werbung beziehungsweise „gesponserte Links“ häufig nicht klar genug voneinander unterscheiden können. Die Suchergebnisse sind für Verbraucherinnen und Verbraucher jedoch nur dann aussagekräftig und nützlich, wenn sie nicht mit Werbung vermischt werden, sondern Werbung deutlich als solche erkennbar ist.

Problematisch ist bei vielen Portalen auch die mangelnde Preistransparenz. Verbraucherinnen und Verbraucher können sich nicht darauf verlassen, dass die Angebote nicht im Buchungsprozess teurer werden. Nur für Flugbuchungen regelt die EU-Verordnung (EG) Nr. 1008/2008 Art. 23, dass „stets“ der Endpreis inklusive aller unvermeidbar anfallenden Kosten wie Steuern, Gebühren, Aufschlägen und Zollgebühren auszuweisen ist. Für andere Produkte und Dienstleistungen regelt die Preisangabenverordnung lediglich, dass der Endpreis am Ende des Buchungsvorgangs angegeben werden muss.

Mittlerweile hat die EU-Kommission (2016) Leitprinzipien vorgelegt, mit denen sie die Transparenz von Buchungs- und Vergleichsportalen verbessern will.[6] Darin wird unter anderem gefordert, dass Informationen über das Geschäftsmodell gegeben werden sollten, dass angezeigte Preise und Verfügbarkeiten stets aktuell und korrekt sein und Vergleichskriterien sowie die im Vergleich berücksichtigte Angebotsauswahl konkretisiert werden müssten. Auch auf der bundesdeutschen Ebene fordert die Verbraucherschutzministerkonferenz (2016) gesetzliche Mindeststandards für Portale.[7] Der Sachverständigenbeirat für Verbraucherfragen (SVRV) mahnt, dass Vergleichsportale nur dann einen Mehrwert für Verbraucherinnen und Verbraucher bieten, wenn sie eine „[h]ohe Aussagekraft, Vollständigkeit, Übersichtlichkeit, einfache Nutzung, nachprüfbare Unabhängigkeit sowie qualitative Transparenz“ ihrer Angaben gewährleisten.[8] Ebenso hat sich die Enquete-Kommission „Internet und digitale Gesellschaft“, vor allem in der Projektgruppe „Verbraucherschutz“ mit den Bedingungen transparenter Information auseinandergesetzt und, dem Einsetzungsbeschluss folgend, interfraktionell Handlungsempfehlungen für den 18. Deutschen Bundestag formuliert,

[4] Landgericht München I, Pressemitteilung vom 13.7.2016, www.justiz.bayern.de/gericht/lg/m1/presse/archiv/2016/05339/index.php

[5] EU-Kommission (2014): http://ec.europa.eu/consumers/consumer_evidence/market_studies/docs/final_report_study_on_comparison_tools.pdf

[6] EU-Kommission (2016): http://ec.europa.eu/consumers/consumer_rights/unfair-trade/docs/key_principles_for_comparison_tools_en.pdf

[7] VSMK (2016): www.verbraucherschutzministerkonferenz.de/documents/Endgueltiges_Protokoll_VSMK_2016.pdf

[8] SVRV (2016): Verbraucher in der Digitalen Welt. Verbraucherpolitische Empfehlungen, Berlin, S. 2

die am Ende der vergangenen Wahlperiode einstimmig im Deutschen Bundestag verabschiedet wurden. Sie fordert den 18. Bundestag auf, sich unter anderem für Vorgaben stark zu machen, welche die Transparenz und die Verlässlichkeit von Vergleichsportalen gewährleistet.[9] Im Rahmen des Zahlungskontengesetzes hat die Bundesregierung bereits Anforderungen an Vergleichswebsites für Zahlungsdienstleister gesetzlich festgeschrieben, um einfache und objektive Vergleichsmöglichkeiten für Zahlungsdienste zu gewährleisten. Für alle anderen Branchen fehlen entsprechende Regelungen bisher.

II. Der Deutsche Bundestag fordert die Bundesregierung auf,

– Betreiber von Buchungs- und Vergleichsportalen aller Branchen gesetzlich zu verpflichten, anhand eines standardisierten Kriterienkatalogs eindeutige, verständliche und mit anderen Portalen vergleichbare Informationen über
  - o den Betreiber des Portals,
  - o die Art des Portals (handelt es sich um ein Buchungs- oder Vergleichsportal),
  - o Provisionen, andere Zahlungen bzw. andere wirtschaftliche Verflechtungen mit Verkäufern, Anbietern und Herstellern der auf der Plattform angebotenen Güter und Dienstleistungen,
  - o die Kriterien, auf die sich der Vergleich bzw. das Vergleichsergebnis stützt (insbesondere auch voreingestellte Kriterien bzw. Defaults) und
  - o die berücksichtigten Anbieter, zum Beispiel in Form einer alphabetischen Auflistung inklusive Suchfunktion

  auf ihren Portalseiten für Verbraucherinnen und Verbraucher an prominenter Stelle zur Verfügung zu stellen;

– Betreiber von Buchungs- und Vergleichsportalen darüber hinaus gesetzlich zu verpflichten,
  - o platzierte Werbung beziehungsweise „gesponserte Links“ klar von den anderen Inhalten des Portals abzugrenzen und diese unmissverständlich zum Beispiel als Werbung oder Anzeige zu deklarieren,
  - o die auf den Portalen genannten Preise und Verfügbarkeiten stets aktuell zu halten,
  - o bei der Erstellung von Rankings nur objektive und für die Verbraucherinnen und Verbraucher relevante Kriterien zu verwenden und alle Produkte oder Anbieter nach einheitlichen Standards zu bewerten. Dadurch soll verhindert werden, dass zum Beispiel eigene Angebote oder die vertraglicher Geschäftspartner besser eingestuft werden, als dies gerechtfertigt ist;

– die deutsche Preisangabenverordnung (PAngV, § 1) hinsichtlich der Endpreisangabe an die EU-Verordnung (EG) Nr. 1008/2008, die nur für Flugbuchungen gilt, anzupassen, sodass der Endpreis stets auszuweisen ist;

[9] Unter anderem Zwölfter Zwischenbericht der Enquete-Kommission „Internet und digitale Gesellschaft“ der Projektgruppe Verbraucherschutz auf BT-Drs. 17/12540 S. 67 f.

– sicherzustellen, dass die oben genannten Kriterien von Aufsichtsbehörden überprüf- und sanktionierbar sind. Hierfür muss gewährleistet sein, dass die Aufsichtsbehörden erforderliche Informationen beispielsweise über die Erstellung der Rankings erhalten können.

Berlin, den 18. Oktober 2016

Katrin Göring-Eckardt, Dr. Anton Hofreiter und Fraktion

Satz: Satzweiss.com Print, Web, Software GmbH, Mainzer Straße 116, 66121 Saarbrücken, www.satzweiss.com
Druck: Printsystem GmbH, Schafwäsche 1-3, 71296 Heimsheim, www.printsystem.de
Vertrieb: Bundesanzeiger Verlag GmbH, Postfach 10 05 34, 50445 Köln, Telefon (02 21) 97 66 83 40, Fax (02 21) 97 66 83 44, www.betrifft-gesetze.de
ISSN 0722-8333